EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Õiguskomisjon

ESIALGNE
2006/2007(INI)

25.1.2006

RAPORTI PROJEKT

Euroopa Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsuse tagajärjed (C-176/03 komisjon versus nõukogu)
(2006/2007(INI))

Õiguskomisjon

Raportöör: Giuseppe Gargani

Arvamuse koostajad (*):
xxx, kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

(*) Tõhustatud koostöö komisjonide vahel – kodukorra artikkel 47

PR_INI

SISUKORD

lehekülg

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 6

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

Euroopa Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsuse tagajärgede kohta (C-176/03 komisjon versus nõukogu)
(2006/2007(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse EÜ asutamislepingu artiklit 10 ja Euroopa Liidu lepingu artiklit 47;

– võttes arvesse oma 3. septembri 2003. aasta resolutsiooni õigusliku aluse valiku ja ühenduse õiguse austamise kohta[1];

– võttes arvesse Euroopa Ühenduste Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsust[2];

– võttes arvesse komisjoni teatist Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsuse tagajärgede kohta (C-176/03 komisjon versus nõukogu) (KOM(2005)0583);

– võttes arvesse kodukorra artiklit 45;

– võttes arvesse õiguskomisjoni raportit ning eelarvekontrollikomisjoni, keskkonna-. rahvatervise- ja toiduohutuse komisjoni, kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni ning transpordi- ja turismikomisjoni arvamust (A6-0000/2006),

A. arvestades, et ühenduse õigusnormide tõhus rakendamine on ühenduse asutuste peamisi ülesandeid ning vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 10 liikmesriikide esmane kohustus;

B. arvestades, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb mitmel puhul, et meetmed, mis on vajalikud ühenduse õiguse tõhusaks rakendamiseks, võivad hõlmata kriminaalkaristusi;

C. arvestades eelkõige, et ülalnimetatud otsusega kinnitas Euroopa Kohus, et ehkki kriminaalõigus ei kuulu üldiselt Euroopa Ühenduse pädevusse, ei takista see ühenduse õigusloojal juhul, kui tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristuste kohaldamine pädevate siseriiklike ametivõimude poolt on hädavajalik keskkonnaõiguse raskete rikkumistega võitlemiseks, võtmast liikmesriikide kriminaalõigusega seonduvaid meetmeid, mida ta peab vajalikuks, et tagada tema poolt keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud õigusnormide tõhusus;

D. arvestades, et vastavalt ühenduse kohtupraktikale tuleb õigusakti õigusliku aluse kindlaksmääramisel võtta arvesse selle eesmärki ja sisu ning et seetõttu on vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklitele 29 ja järgnevad Euroopa Liidu lepingu VI jaotise alusel vastu võetud õigusaktid ebaseaduslikud, kuna eesmärgi ja sisu alusel oleksid need võinud põhineda EÜ asutamislepingul;

[1] ELT C 076 E, 25.3.2004, lk 224.
[2] Kohtuasi C-176/03, komisjon v. nõukogu, EKLs seni avaldamata.

E. arvestades, et nimetatud teatises pidas komisjon vajalikuks laiendada Euroopa Kohtu järeldusi, pidades Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohaste kriminaalsätete kehtestamist õigustatuks lisaks keskkonnapoliitikaga seotud küsimustele ka teiste ühenduse pädevusse jäävate valdkondade puhul;

F. arvestades, et komisjon jõudis Euroopa Kohtu otsuse laiaulatuslikule tõlgendusele tuginedes järeldusele, et mõnel juhul võib Euroopa Liidu lepingu VI jaotisel põhinevate õigusaktide õiguslikku alust pidada ekslikuks;

G. arvestades, et kõnealuste õigusaktide tühistamise vältimiseks ja ühenduse õiguskindluse tagamiseks teeb komisjon ettepaneku muuta asjakohasel viisil vastavaid kehtivaid õigusakte ja pooleliolevaid algatusi;

H. arvestades, et Euroopa Liidu esimese samba raames vastu võetud õigusaktides kriminaalsätete sisaldumise õiguspärasus on ühenduse õiguse arengu seisukohalt äärmiselt oluline küsimus;

I. arvestades, et Euroopa Parlamendil kui õigusloomega tegeleval organil, millel on demokraatlik legitiimsus ja mis esindab Euroopa rahvaid, tuleb nimetatud arengut koos teiste institutsioonidega edendada;

J. arvestades, et ka Euroopa Liidu õiguskorra kohaselt kehtib kriminaalõiguses üksikisiku vabaduse tagamiseks seaduslikkuse printsiip, mille alusel peab igasuguste volituste kasutamine lähtuma kehtivatest õigusnormidest, muuhulgas seoses karistatavate tegude ja rakendatavate karistuste kindlaksmääramisega;

1. tervitab Euroopa Kohtu ülalnimetatud otsust, millega nähakse ette, et teatava õigusakti õigusliku aluse korrektseks kindlaksmääramiseks tuleb vaadelda kõnealuse akti eesmärki ja sisu, ja tühistatakse sellest tulenevalt keskkonnakaitset käsitlev raamotsus, mis oli ekslikult koostatud kolmandale ja mitte esimesele sambale tuginedes;

2. tervitab asjaolu, et ülalnimetatud lähtekohtade alusel jätab Euroopa Kohus Euroopa õigusloojale võimaluse võtta esimese samba raames ning käesoleval juhul seoses keskkonnakaitsega vastu kriminaalsätteid, mis on vajalikud kõnealusele sambale tuginevate õigusnormide tõhususe tagamiseks;

3. tervitab komisjoni katset laiendada Euroopa Kohtu järeldusi kõikidele teistele esimese samba raamesse jäävatele valdkondadele;

4. nõustub komisjoni seisukohaga seoses vajadusega võtta tagasi või teha ümber need õigusakti ettepanekud, mille õigusliku aluse valikul on Euroopa Kohtu ülalnimetatud otsusele tuginedes eksitud;

5. nõustub komisjoni seisukohaga seoses vajadusega valida kolmanda samba raames vastu võetud õigusaktidele, mida Euroopa Kohtu ülalnimetatud otsusest tulenevalt tuleb pidada ebaseaduslikuks, EÜ asutamislepingule tuginedes uued õiguslikud alused, millest lähtudes alustada vastavaid õigusloomemenetlusi otsast peale;

6. kutsub komisjoni üles kõnealuseid õigusakte uuesti üks haaval läbi vaatama, vältides üldistavaid hinnanguid ja ebamäärasust, et tagada süvaanalüüs ja nõuetekohase õigusliku aluse valimine igal üksikul juhul;

7. tuletab komisjonile meelde, et kehtivate õigusaktide õigusliku aluse muutmise juures ei saa ka juhul, kui teksti põhiolemust ei muudeta, mööda minna Euroopa Parlamendi kaasõiguslooja rollist ega hüljata sel viisil demokraatliku legitiimsust, mis on Euroopa Parlamendi kui valitava kogu ja kodanike esindaja panuseks Euroopa ülesehitusse;

8. tuletab sellele vaatamata meelde Euroopa Kohtu täpsustust, et ainuüksi teatud direktiivile tuginedes ja ilma vastava seaduseta, mis on vastu võetud selle ülevõtmiseks, ei ole võimalik asjaomaste sätete rikkumise eest kriminaalvastutusele võtta ega vastutuse suurust määrata[1];

9. kutsub komisjoni üles võtma arvesse, et kriminaalsätete kehtestamise võimalus esimese samba raames peab põhinema selgetel ja eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumitel; et kriminaalsätete kehtestamine on õigustatud üksnes juhul, kui ühenduse õigusnormide järgimist pole võimalik tagada muul viisil kui kriminaalkaristuse abil; et eelkõige tuleb kindlaks teha ühenduse õigusnormide sage ja korduv rikkumine, mida pole olnud võimalik takistada kehtivatele õigusaktidele tuginedes, sh üksikute liikmesriikide õigussüsteemi toel;

10. tuletab meelde, et Euroopa Kohus on määranud kindlaks ühenduse õiguslooja volitused selles küsimuses, võimaldades viimasel kehtestada vaid üldise iseloomuga norme, mis on seotud teatud teguviiside suhtes kriminaalkaristuse ettenägemisega, hõlmamata karistuse laadi ega taseme kindlaksmääramist[2];

11. tuletab liikmesriikidele meelde, et EÜ asutamislepingu artikli 10 alusel on nende kohustuseks tagada ühenduse meetmete täitmine, ning soovitab neil seetõttu astuda samme, et tagada nimetatud eesmärkide järgimine nende riiklike õigussüsteemide poolt;

12. nõustub komisjoniga, et kriminaalõiguse horisontaalsätted, mille eesmärk on soodustada politsei- ja õigusalast koostööd liikmesriikide vahel, ning meetmed kriminaalõiguse ühtlustamiseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks peavad igal juhul põhinema Euroopa Liidu lepingu VI jaotisel;

13. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile ning liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele.

[1] Kohtuasi 80/86, Kolpinghuis v. Nijmegen, EKL 1987, lk 3969, punkt 13, ja kohtuasi C-60/02, X, punkt 61 ja selles viidatud kohtupraktika, EKLs seni avaldamata.
[2] Kohtuasi C-9/89, Hispaania v. Nõukogu, EKL 1990, lk I-1383, ja kohtuasi C-333/99, komisjon v. Prantsusmaa, EKL 2001, lk I-1025.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Droit pénal et Union européenne

Selon une jurisprudence constante (voir par exemple l'arrêt du 11 novembre 1981 dans l'affaire 203/80, *Casati*, point 27, et l'arrêt du 16 juin 1998 dans l'affaire C-226/97, *Lemmens,* point 19), la Cour admet qu'en principe, la législation pénale et les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté européenne (autrement dit du premier pilier), puisque manque l'attribution expresse d'une compétence générale en la matière. À l'inverse, la coopération policière et judiciaire en matière pénale entre dans le champ de compétence de l'Union européenne par le troisième pilier (titre VI du traité UE). En particulier, l'article 31, paragraphe 1, point e), dudit traité dispose que l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à "adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue."

S'appuyant sur cette base juridique, le Conseil, par la décision-cadre 2003/80/JAI du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, avait obligé les États membres à prévoir des sanctions pénales pour les infractions graves au droit de l'environnement.

La Commission a introduit auprès de la Cour, compétente au titre de l'article 35 du traité UE, un recours en annulation de cette décision-cadre en raison d'une indication erronée de la base juridique. Elle estime en effet que la base juridique correcte est en l'espèce l'article 175 du traité CE, au titre de l'environnement.

II. L'arrêt du 13 septembre 2005

La Cour, par l'arrêt du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03, *Commission contre Conseil,* tout en reconnaissant qu'en général, la Communauté n'a pas compétence en matière pénale, affirme que "cette dernière constatation ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement" (point 48).

En outre, selon la Cour, il convient afin de définir correctement la base juridique d'un acte de se reporter à la finalité et au contenu de l'acte lui-même. En ce sens, la décision-cadre, ayant pour but et contenu principaux la protection de l'environnement, aurait dû se fonder sur l'article 175 du traité CE (premier pilier) et non sur le titre VI du traité UE (troisième pilier) (point 51).

En conséquence, la Cour accepte le recours de la Commission et annule la décision-cadre.

III. Position de la Commission

La Commission a donc présenté une communication[1] dans laquelle elle suit, dans toutes ses implications, le raisonnement de la Cour et examine la légitimité d'actes normatifs en matière pénale dans le cadre du premier pilier portant sur tous les domaines de compétence communautaire éventuellement concernés.

Selon elle, la répartition des compétences devrait être la suivante: les dispositions de droit pénal nécessaires à la mise en œuvre effective du droit communautaire relèvent du premier pilier tandis que les dispositions "horizontales" de droit pénal (coopération judiciaire et policière; mesures d'harmonisation dans le cadre de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) relèvent du troisième pilier.

La Commission s'engage par conséquent:

- à demander, si les délais de recours n'ont pas expiré, l'annulation des actes adoptés sur une base juridique erronée[2];
- à réviser, si ces délais ont expiré, les actes en vigueur, en présentant éventuellement des propositions visant à corriger l'indication de la base juridique tout en laissant le contenu inchangé, ce qui suppose l'accord préalable du Parlement européen et du Conseil;
- à apporter les modifications nécessaires aux propositions législatives pendantes.

La Commission termine sa communication par une liste des textes législatifs qu'elle estime affectés par l'arrêt de la Cour et propose, pour chacun d'eux, une nouvelle base juridique, fondée sur le premier pilier plutôt que sur le troisième.

IV. Position du rapporteur

En principe, la position de la Cour, même réinterprétée par la Commission, est tout à fait acceptable puisqu'elle est conforme à celle que le Parlement européen a exprimée dans sa résolution sur les bases juridiques et le respect du droit communautaire (rapport Koukiadis[3]) et qu'elle lui confère un pouvoir de codécision en la matière. Ainsi sont garantis la légitimité et le caractère démocratique de l'action communautaire en matière pénale.

La question se pose alors de la nécessité d'approfondir les justifications et les retombées d'une telle avancée de l'intégration européenne, ne serait-ce que pour affermir la position de la Commission. Il semble particulièrement opportun d'évaluer attentivement la possibilité d'étendre la portée des conclusions de la Cour à d'autres secteurs que celui de la protection de l'environnement et de mieux définir les éléments justifiant la nécessité et la cohérence d'une

[1] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13 septembre 2005, COM(2005)0583.
[2] Par exemple, la décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires.
[3] Rapport sur les bases juridiques et le respect du droit communautaire – Commission juridique et du marché intérieur, 2001/2151 (INI), A5-0180/2003.

telle généralisation.

Un point particulièrement problématique résulte du fait que l'arrêt de la Cour ne permet d'annuler que l'acte pour lequel la Commission avait introduit un recours, et aucun autre. De ce point de vue, le remplacement d'autres actes adoptés sur une base juridique relevant du troisième pilier par des actes s'appuyant sur le premier est une opération qui suscite quelque perplexité, en particulier si l'on considère comme préférable de procéder sur ce point à une révision des traités. De même, il résulte une certaine perplexité du fait que modifier la base juridique d'une législation en vigueur sans empiéter sur sa substance, ainsi que le propose la Commission, revient en réalité à priver le Parlement de son pouvoir de codécision. Il semble difficile d'accepter une telle conclusion, alors que, justement, le choix de recourir à une base juridique relevant du premier pilier entraîne normalement le contrôle démocratique que le Parlement européen, en tant que chambre élue et représentative des citoyens, doit exercer en ce domaine. Il paraît donc difficilement conciliable de souhaiter invoquer le premier pilier et de demander en même temps au Parlement de renoncer au rôle qui lui est propre.

Un autre point de discussion concerne la répartition des dispositions pénales entre premier et troisième piliers. Il semble possible de partager sur ce point la position de la Commission selon laquelle les dispositions de droit pénal nécessaires à la mise en œuvre effective du droit communautaire relèvent du premier pilier tandis que relèvent du troisième les dispositions "horizontales" destinées à faciliter la coopération judiciaire et policière ainsi que les mesures d'harmonisation dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il faudrait toutefois examiner aussi la nécessité de décider une fois pour toutes si les dispositions pénales adoptées sous le premier pilier doivent se limiter à l'incrimination d'un comportement ou si elles peuvent aller jusqu'à définir le type et le niveau des sanctions. En effet, la jurisprudence de la Cour n'autorise que la technique dite de l'assimilation (voir, notamment, les arrêts du 21 septembre 1989 dans l'affaire 68/88, *Commission contre République hellénique*, du 27 mars 1990 dans l'affaire C-9/89, *Royaume d'Espagne contre Conseil*, et du 1er février 2001 dans l'affaire C-333/99, *Commission contre République française*): la norme communautaire peut prévoir que les dispositions pénales internes qui protègent certains intérêts nationaux s'appliquent également à protéger les intérêts communautaires correspondants, en combinant ainsi les deux ordres en une nouvelle norme incriminante. Ce qui signifie que le droit communautaire peut prévoir la pénalisation de certains comportements, mais qu'il doit laisser à la compétence des États membres une certaine latitude en ce qui concerne concrètement la définition et l'application des sanctions. Si les textes communautaires en venaient à couvrir aussi cet aspect, outre que d'être difficilement justifiable en l'absence d'une révision sur ce point du traité CE, cela poserait nombre de difficultés quant à la coordination avec le titre VI du traité UE.

V. Le principe de légalité et autres principes juridiques fondamentaux en matière pénale

Le rapporteur rappelle que l'introduction d'obligations communautaires en matière pénale doit respecter les principes de légalité et de textualité *(riserva di legge)*. En fait, la Cour a admis que le principe de légalité des délits et des peines entre dans les traditions constitutionnelles communes des États membres et qu'il est inscrit, outre dans plusieurs instruments internationaux (dont la CEDH), dans la charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne.

Selon une jurisprudence constante, la Cour assure le respect des droits fondamentaux, qui font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire. À cet effet, elle s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré (voir, notamment, les arrêts du 12 juin 2003 dans l'affaire C-112/00, *Schmidberger*, point 71, et du 10 juillet 2003 dans les affaires jointes C-20/00 et C-64/00, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*, point 65, et la jurisprudence citée).

Or, puisque le principe de légalité des délits et des peines appartient bien aux traditions constitutionnelles communes aux États membres, il en résulte donc qu'il doit être considéré comme partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont il faut assurer le respect.

Le principe de la démocratie donne au Parlement, de manière exclusive, le pouvoir de décider s'il convient de limiter la liberté personnelle des citoyens qu'il représente, ainsi que de quelle manière et en quelle mesure: c'est en substance le principe de légalité formelle.

La nature absolue de ce principe représente une garantie tant de procédure que de substance.

L'élément de procédure exprime le caractère démocratique des dispositions normatives, qui doit se manifester à son niveau maximal en matière pénale en raison de la nature particulière des sanctions.

L'aspect substantiel permet de vérifier les décisions parlementaires (prises "à la majorité"), non seulement par l'instrument formel du contrôle démocratique exercé par la minorité parlementaire, mais aussi et surtout par la transparence des informations *input* et du processus d'élaboration des données et des objectifs que les décisions du Parlement en matière pénale s'efforcent de mettre en œuvre.

Ces garanties inaliénables sont prises en vue de la protection de la liberté individuelle et soumettent l'exercice de tout pouvoir à la loi, y compris pour la définition des délits à poursuivre et des peines à appliquer.

Ces garanties ont pour corollaires:

a) le principe de l'application rétroactive de la loi pénale la plus douce (voir l'arrêt du 3 mai 2005 dans les affaires jointes C-387/02, C-391/02 et C-403/02, *Berlusconi, Adelchi, Dell'Utri et autres,* point 68)

b) l'interdiction d'une interprétation extensive des normes pénales en défaveur de l'intéressé et l'imposition de limites strictes à l'interprétation dans un procès pénal de la conformité aux directives (voir en ce sens l'arrêt du 12 décembre 1996 dans les affaires jointes C-74/95 et C-129/95).

En application du principe de légalité en matière pénale, la Cour a aussi récemment précisé, dans l'arrêt cité du 3 mai 2005 (point 74), "qu'une directive ne peut pas avoir comme effet,

par elle-même et indépendamment d'une loi interne d'un État membre prise pour son application, de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions (voir, notamment, arrêts du 8 octobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Rec. p. 3969, point 13, et du 7 janvier 2004, *X,* C-60/02, non encore publié au Recueil, point 61 et jurisprudence citée)".

Conclusions

Le traité CE fournit la base juridique pour obliger les États membres à protéger en général le droit communautaire par des sanctions pénales. Il fournit aussi la base juridique qui permet de déterminer le type de comportement qu'il convient de sanctionner pénalement et de définir les éléments constitutifs d'un délit. Toutefois, il semble qu'on ne puisse admettre qu'existe la base juridique d'une harmonisation des délits et des peines.

Il en résulte, de l'avis du rapporteur, qu'il convient de se féliciter de l'affirmation d'une compétence pénale de la Communauté européenne, éventuelle et partielle, du moment que celle-ci s'accompagne d'une claire détermination de ses présupposés et de sa portée; que la Commission fait bien de retirer les propositions pendantes et de réviser la législation déjà adoptée lorsque ces textes doivent être considérés comme entachés d'illégalité à la lumière de l'arrêt cité; qu'en aucun cas, elle ne peut préjuger de la participation effective du Parlement européen au processus décisionnel impulsé en la matière.